

Cahier de recherche du Cergo

2008-03

Managérialisme ou collégialisme dans la gouvernance des universités ? Le cas des projets immobiliers de l'UQAM

(version révisée)

Alain Dupuis, Télug UQAM



2008

Énap et Télug

© Alain Dupuis, 2008.

La série des Cahiers de recherche du Centre de recherche sur la gouvernance vise à diffuser des travaux empiriques ou théoriques sur la gouvernance sociopolitique, socioéconomique et organisationnelle.

Le Centre de recherche sur la gouvernance (Cergo) a été fondé en 2003 par l'Énap et la Télusq. En 2004, il a obtenu un financement majeur de la part d'Hydro-Québec pour réaliser un programme de recherche sur la gouvernance des entreprises publiques et l'intérêt général.

ISBN- 13 : 978-2-923573-35-9 (version imprimée)

ISBN- 13 : 978-2-923573-36-6 (PDF)

Dépôt légal - Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2008

Dépôt légal – Bibliothèque et Archives Canada, 2008

Introduction

Les déboires immobiliers et financiers de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) durant la période 2006 à 2008 ont contribué à intensifier le débat sur la gouvernance universitaire au Québec. Certains voient dans ces déboires une raison pour accentuer le poids de l'autorité hiérarchique du conseil d'administration au détriment des professeurs dans les universités québécoises (Toulouse et Allaire, 2008). Je pense pour ma part que les idées comme celle-là, qui relèvent du managérialisme, sont foncièrement inadéquates à l'université et qu'elles ont plutôt été un facteur non négligeable dans les déboires de l'UQAM comme elles l'ont été dans d'autres cas similaires ailleurs dans le monde. En m'inspirant des sciences de l'organisation, je défends l'idée qu'il faut plutôt regarder du côté de l'autocontrôle collégial pour améliorer la gouvernance universitaire, étant donné la nature et les caractéristiques des organisations universitaires, de leur mission, de leurs technologies et de leurs résultats. Dans ce texte, j'examine les idées managériales et collégialistes pour montrer que le managérialisme n'a pas de fondement assuré dans les universités et que les prescriptions qui en sont tirées pour réformer la gouvernance des universités sont inadéquates. C'est ce qu'illustre le cas des déboires immobiliers de l'UQAM.

Ascension et déclin du collégialisme à l'université

Les universités sont des institutions sociales porteuses d'un modèle (ou archétype) organisationnel non orthodoxe qui leur pose parfois des problèmes de légitimité et de crédibilité vis-à-vis des gouvernements et des entreprises. Ce modèle comporte un aspect fortement décentralisé, égalitariste, collégial¹. Cet archétype égalitariste et décentralisé les place régulièrement en porte-à-faux voire en conflit vis-à-vis des institutions dont elles dépendent et qui sont porteuses d'un archétype dominant fort différent, un archétype hiérarchiste comme celui

¹ Kogan (1999, p. 263) décrit ainsi le *collegium* universitaire : « *as a group of academics of equal decision-making power acting together to determine standards of entry and accreditation, to share collective resources, and to determine divisions of labour and reward system* ».

sous-jacent aux « règles de saine gouvernance »². Dans son étude sur la vision qu'avaient les recteurs et vice-recteurs du Québec de l'université en 1994, Umbriaco (1999, p. 274) rapporte des propos qui expriment la difficulté pour les gens extérieurs de saisir les principes et les pratiques de la gestion universitaire :

On convient cependant que «les gens de l'extérieur (...) sont généralement très loin de la compréhension de la réalité universitaire» [un recteur]. Celle-ci s'avère du reste difficile à expliquer au public en général et plus spécifiquement aux gens d'affaires, habitués à un «modèle corporatif toujours vu à travers un modèle hiérarchique» [un vice-recteur académique] et aux fonctionnaires, familiers avec «une gestion de type industriel, pyramidal, très classique» [un vice-recteur administratif]. La «dispersion» du pouvoir fait somme toute de l'université «une organisation bizarre» au point où «il faut être administrateur universitaire pour se rendre compte que le pouvoir à l'université est partout, et nulle part» [un vice-recteur académique].

Au 20^e siècle, les professeurs d'université ont animé des débats et des actions pour renforcer le modèle collégial et égalitariste dans la gouvernance des universités³, débats qui ont culminé en réformes importantes au tournant des années 1970⁴. Dans la lancée de ce mouvement de

² Fulton (2002, p. 206), par exemple, décrit l'inconfort du gouvernement britannique vis-à-vis des pratiques comme celles qu'on trouve dans les universités et dans la profession médicale : « *Notable among such practices, it seems, is academics' (and medical practitioners', to take another topical example) perverse insistence on professional self-government* ».

³ Marginson et Considine (2000, p. 7) décrivent de la façon suivante la gouvernance des universités : « *[governance] is concerned with the determination of values inside universities, their systems of decision making and resource allocation, their mission and purposes, the patterns of authority and hierarchy, and the relationship of universities as institutions to the different worlds within and the worlds of government, business and community without* ».

⁴ Au Canada, les discussions à ce sujet ont pris leur envol dans les années 50. Voir Cameron (1991) chapitre 7. Jones, Shanahan et Goyan (2001, p. 136) présentent ainsi la situation canadienne: « *Perhaps the most intensive debates, and dramatic changes, associated with university governance in Canada took place in the late 60s and early 70s. The changes which occurred during this period represented significant modifications to the commonly accepted structure of bicameralism which had emerged in the early years of the twentieth century (Cameron 1991; Jones 1996). The emergence of bicameralism as the dominant governance model in Canadian universities historically can be seen as an attempt to clarify the relationship between the university and the state by establishing external accountability through the delegation of state interests to a corporate board composed of lay-members. By contrast the governance reform movement of the 1960s can be viewed as an attempt to shift the balance of governance arrangements in order to increase accountability to internal constituencies. Faculty and student*

démocratisation du fonctionnement des universités, les professeurs n'ont cessé entre 1975 et 1995 d'accroître leur présence dans les instances supérieures de la gouvernance des universités canadiennes (Jones et Skolnik, 1997). Depuis les années 1980, toutefois, le modèle collégial doit faire face à une vigueur renouvelée des partisans des instruments managériaux que l'air du temps nous fait percevoir comme allant de soi : imputabilité du dirigeant, planification stratégique, indicateurs de performance mesurables, et principes de saine gouvernance, entre autres. Amaral et Magalhaes (2002, p. 18) caractérisent de la façon suivante les réformes néo-managérialistes de la gouvernance universitaire en Europe :

The replacement of elected rectors by appointed presidents/managers, the increased salience of external stakeholders, the dismissal of traditional governance mechanisms, and the proliferation of boards of trustees and social councils are some of the more visible signs of the changes that are taking place in higher education.

Meek (2002, p. 236-237) décrit le phénomène en Australie :

In one sense, the debate about governance and management of higher education has not changed much since the early 1960s. It is still about governance by a community of scholars versus centralised managerial authority [...] Increasingly, pressure has been placed on universities to institute strong managerial modes of operation, with vice-chancellors being called and assuming the role of chief executive officers, and councils becoming boards of governors. [...] Most deans of faculties are no longer elected collegial leaders but appointed positions and a part of line-management. Heads of departments have

constituencies argued that their interests were not being appropriately considered or represented in the university governance process. The governing board was viewed by these constituencies as isolated from the ethos of academic work since it was composed largely of businessmen. The governance process was viewed as secretive, since board and senate meetings were seldom open to the public, and dominated by business or corporate interests, rather than the interests of faculty or students. Demands for more transparent governance processes and greater faculty and student participation were heard across the country. [...] By the early 1970s, almost every Canadian university had reviewed and reformed its governance arrangements ». À la même époque aux États-Unis, les débats portaient sur les principes de la « shared governance » qui accordaient plus de place aux professeurs et aux étudiants dans la gouvernance universitaire (Birnbaum, 2003).

direct supervisory responsibilities for academic staff, and staff in turn are starting to be treated more like employees rather than autonomous professionals.

Dans l'introduction à un ouvrage collectif international sur la gouvernance universitaire, Reed, Meek et Jones (2002, p. xxiii) rapportent que presque tous les auteurs de l'ouvrage évoquent une diminution du rôle des professeurs dans la gouvernance universitaire dans la foulée de la montée de ce néo-managérialisme :

Most, if not all, of our authors detect a substantial decline in the role of academics in university governance and management as a consequence of the rise of 'managerialism' and its impact on the structures, cultures and practices through which the work of the university is done.

Selon Umbriaco (1999, p. 271), dès 1994, la moitié des recteurs et vice-recteurs des universités québécoises jugeaient qu'il était urgent d'organiser les universités selon le modèle des organisations hiérarchiques. Hardy (1996, p. 3) nous décrit le phénomène :

Both administrators and government officials have expressed a growing interest in managerial techniques that introduce more of a business orientation into universities – techniques such as strategic planning, program evaluation, and performance indicators. One manifestation of these trends is the Jarratt Report (Committee of Vice-Chancellors and Principals 1985- in the United Kingdom. [...] These trends represent a move towards what is described as "managerialism" - a concept that encompasses an increased emphasis on professional management, formal planning, systematic performance evaluation, centralized resource allocation, and directive leadership.

Comment expliquer cette montée du managérialisme à l'université ? Cette question difficile dépasse le cadre de la présente analyse. Toutefois, un élément partiel de l'explication vient de nos modèles culturels et mentaux sur la façon d'organiser le travail collectif. Le managérialisme repose sur des archétypes dominants, tenus pour acquis dans le sens commun organisationnel. Le monde universitaire repose sur un fonctionnement fort différent de ce que prescrivent ces

modèles, ce qui crée une certaine dissonance, une incompréhension, un doute, une pression vers la « normalité ». À la lumière des modèles dominants, l'organisation universitaire apparaît défectueuse, et les problèmes qui peuvent survenir dans la gestion et la gouvernance universitaires sont alors interprétés comme des « preuves » de cette défectuosité et de la nécessité de renforcer le poids des instruments managériaux à l'université.

Fondement du managérialisme

Nos esprits sont peuplés de quelques archétypes organisationnels dominants, de quelques façons légitimes et simplificatrices de concevoir et d'interpréter l'organisation du travail collectif. Ces archétypes sont des modèles mentaux et culturels plus ou moins adaptés au travail qu'il faut accomplir, à la fonction qu'il faut remplir. Comme ce sont des modèles simplificateurs, ils entrent plus ou moins en dissonance avec la réalité de nos organisations et des tâches collectives que nous avons à accomplir. Le hiérarchisme est l'un de ces modèles culturels et mentaux dominants (Hood, 1998) que certains voudraient voir implanté avec plus de vigueur dans les universités, dans les hôpitaux, dans les écoles. Le hiérarchisme est un élément du managérialisme qui met sur les épaules du conseil d'administration et du premier dirigeant la responsabilité de la mission d'une organisation. On peut constater la prégnance des idées hiérarchistes dans certains commentaires sur les déboires financiers et immobiliers de l'UQAM dans les années 2006 à 2008. Les « règles de saine gouvernance », par exemple, que certains voudraient imposer aux universités québécoises (Toulouse, 2007) sont issues de cet esprit managérialiste qui ne correspond pas aux nécessités ni aux principes de fonctionnement des universités.

Ce managérialisme n'a pas de fondement bien assuré dans les sciences de l'organisation, comme je voudrais le montrer dans ce texte. Les sciences de l'organisation ont documenté l'existence et la légitimité d'une grande variété de mécanisme organisationnel ayant chacun des capacités plus ou moins adaptées aux caractéristiques du travail collectif à faire (Grandori, 2001). Les organisations réelles sont des combinaisons toujours particulières de ces mécanismes qui sont plus ou moins en tension les uns avec les autres. Dans cette perspective, les sciences de l'organisation nous incitent à penser qu'il y a fort peu de possibilités que les mêmes idées et instruments puissent contribuer au bon fonctionnement de toutes les organisations

indifféremment de leur contexte de fonctionnement, de la nature de leur mission et du travail qu'elles ont à faire. Le managérialisme met de l'avant certains mécanismes « managériaux » au détriment des autres mécanismes, sans considération du contexte. Selon moi, il ne pousse pas en direction des mécanismes appropriés dans la situation de la majorité des universités.

Les sciences de l'organisation ont mis en lumière différentes combinaisons de mécanismes sous forme de modèles idéaux, d'archétypes organisationnels, de configurations, qui sont des vues de l'esprit, des méthodes de simplification de la réalité qui nous aident à comprendre les propriétés d'ensemble des combinaisons de mécanismes organisationnels. Dans cette perspective, les modèles égalitaristes et collégiaux apparaissent comme des façons privilégiées d'organiser la réalisation de missions complexes nécessitant des savoirs et des jugements élaborés. Ils sont donc particulièrement appropriés dans les universités, dont la mission consiste entre autres en l'avancement, la préservation et la transmission d'idées et de connaissances de façon créative et critique.

Pour voir clair dans les débats sur la gouvernance universitaire, il faut avoir une certaine compréhension des modèles qui inspirent les positions des uns et des autres. Cette compréhension nous permet de voir un étrange paradoxe dans le managérialisme à l'université à une époque où l'on vante les organisations réseaux de l'économie du savoir, comme le souligne Fulton (2003, p. 160) :

It can of course be argued that universities, with their commitment to networked and expertise-based collegiality, have long been prime examples of successful flexible organisations – and that, in a peculiarly British irony, business enterprises had finally begun to learn from the strengths of traditional loosely coupled university organisation, and to decentralise and flatten their structures, just at the moment when these strengths were under threat in universities from the imposition of traditional, and inappropriate, neo-Taylorist models of management.

Les sciences de l'organisation sont arrivées à la conclusion qu'on ne pouvait prescrire un ensemble unique et universel de principes de bonne gestion (Mintzberg, 1989; Grandori, 2001; Scott, 2003). Il existe une grande variété de principes et de pratiques organisationnelles légitimes et adéquats plus ou moins adaptés à la nature du travail que les différentes organisations doivent accomplir et aux enjeux auxquels elles doivent répondre. Dans cette perspective, il serait plutôt anachronique de penser qu'il puisse exister des règles de saine gouvernance universelles et adéquates pour toutes les organisations privées et publiques, y compris pour les universités et les hôpitaux.

Hierarchisme, mécanisme et gestion à distance

Quels principes organisationnels le hiérarchisme véhicule-t-il ? Il met au premier plan un mécanisme de coordination propre à la hiérarchie, soit la supervision directe, qui consiste à rendre un « supérieur » hiérarchique directement responsable et imputable du travail et du jugement de « subordonnés » et qui lui prescrit de les diriger et de les surveiller. Toutes les activités relatives à la mission d'une organisation doivent relever d'un dirigeant qui peut ainsi exercer une coordination par supervision directe sur ces activités. C'est le vieux principe de l'unité de direction formulé entre autres par Henri Fayol en 1916 dans son *Administration industrielle et générale*. Le rapport de l'Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques (IGOPP 2007) sur la gouvernance universitaire met explicitement de l'avant ce principe d'unité de direction :

Le bon fonctionnement des institutions universitaires nécessite une unité de direction. Cette unité de direction doit s'appuyer sur une instance ultime de décision ainsi que sur des mécanismes efficaces de coordination entre les toutes les instances décisionnelles⁵

Le hiérarchisme met également l'accent sur une division très nette entre le travail de « gestion », de conception et de coordination, réservé aux supérieurs hiérarchiques, et le travail d'exécution sous supervision hiérarchique, réservé aux subalternes.

⁵ *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, septembre 2007, 19 pages. Ci-dessous, IGOPP (2007). L'extrait est tiré de la page 15.

Collégialisme et professionnalisme dans les organisations de services complexes

On peut opposer à cette perspective hiérarchiste les archétypes égalitariste (Hood, 1998), professionnaliste (Freidson, 1994) et organique (Burns et Stalker, 1994) qui veulent plutôt que tous les pairs soient porteurs de la mission et conjointement responsables de sa réalisation. Freidson (1994, p. 173) décrit ainsi le modèle « professionnel » qui anime entre autres les universités :

Professionalism, like the free market and bureaucracy, represents a method of organizing the performance of work. It differs from the free market and from bureaucracy in that it revolves around the central principle that the members of a specialized occupation control their own work. By control, I mean that the members of the occupation determine the content of the work they do. Absolute control presupposes controlling the goals, terms, and conditions of work as well as the criteria by which it can be legitimately evaluated.

Freidson (1994, p. 177) ajoute que les organisations universitaires représentent bien ce modèle professionnel : « *I would include scholars and scientists among those occupations today that resemble the ideal model of professionalism* ».

Dans les organisations de services complexes, la mission et sa réalisation nécessitent l'exercice constant d'un jugement complexe par ceux qui font le travail et les mécanismes organisationnels collégiaux et organiques sont plus appropriés que ceux du hiérarchisme pour assurer l'exercice de ce jugement (Weick et McDaniel, 1989; Freidson, 1994, 2001). La nature complexe, indéterminée, opaque et ambiguë de la mission des universités, des moyens nécessaires pour réaliser cette mission, et des résultats de leur action (Hasenfeld, 1983; Cohen et March, 1986) limite énormément la possibilité que le managérialisme puisse contribuer à améliorer l'efficacité de ce type d'organisation (Grandori, 2001). Il y a tous les risques que ce soit même l'inverse, et que le managérialisme réduise la capacité de ces institutions sociales à accomplir adéquatement leurs fonctions dans la société. C'est l'une des propositions majeures des sciences de

l'organisation que les archétypes organisationnels apparentés au collégialisme et au professionnalisme soient plus appropriés que le hiérarchisme pour mettre en œuvre les mécanismes du savoir spécialisé et du jugement expert, soit la normalisation des qualifications par ceux qui font le travail, l'ajustement mutuel, les normes sociales (responsabilité morale envers la mission ; on agit par devoir et par conviction et non pour répondre aux commandes d'un « dirigeant imputable »). Freidson (1994, p. 176) présente ainsi certaines caractéristiques du modèle « professionnel » :

The professional model is based on the democratic notion that people are capable of controlling themselves by cooperative, collective means and that, in the case of complex work, those who perform it are in the best position to make sure it gets done well. It contains within it the assumption that when people can control their own work, and when their work, while specialized, is complex and challenging, they will be committed to it rather than alienated from it.

Les mécanismes organisationnels du collégialisme et du professionnalisme rendent possible le travail sur les connaissances et les valeurs nécessaire à l'accomplissement des missions complexes et ambiguës des organisations de services humains (Weick et McDaniel, 1989).

Analyse critique des principes organisationnels du managérialisme

Dans l'archétype hiérarchiste, il y a division verticale du travail, c'est-à-dire que d'un côté un supérieur hiérarchique décide ce qu'il faut faire, et de l'autre des subordonnés exécutent ce qui a été décidé par leur supérieur. Les droits de décision et de contrôle sont alloués au supérieur. Les sciences de l'organisation ont avancé l'idée que cet archétype n'est relativement efficace que pour les tâches simples qu'une personne seule peut comprendre et superviser (Mintzberg, 1989; Donaldson, 2001; Grandori, 2001; Scott, 2003). L'archétype hiérarchiste doit être accompagné de mécanismes organisationnels bureaucratiques (mécanistes) pour accommoder la gestion de tâches plus élaborées, à plus grande échelle. La hiérarchie et la supervision directe sont alors complétées par la normalisation des processus et des résultats du travail à l'aide de règles écrites. La supervision du travail s'appuie dans ce cas sur des plans, des règlements, des procédures, des

mesures et des cibles quantifiées. Les idées à la mode sur la gestion par résultats et la reddition de compte claire et transparente fondée sur l'imputabilité des dirigeants et sur des indicateurs et des cibles relèvent de cet archétype organisationnel. Les sciences de l'organisation ont avancé et élaboré l'idée que l'efficacité relative de l'archétype mécaniste est limitée aux tâches analysables, stables, répétitives, faciles à observer et à mesurer (Burns et Stalker, 1994 ; Perrow, 1970 ; Scott, 2003). Il est en conséquence peu adapté aux organisations à la mission, aux moyens et aux résultats complexes, ambiguës, opaques, incertains et partiellement indéterminés comme le sont les universités, les hôpitaux et les écoles⁶. Dans un tel contexte, il faut compter sur des institutions sociales « organiques » qui se développent au fil des décennies plutôt que sur des systèmes mécanistes conçus par ingénierie organisationnelle, comme l'explique Birnbaum (2003, p. 24) :

the governance of an academic institution is organic, not mechanical. It is not designed as much as it evolves because it uniquely supports the activities of a social institution whose processes and goals cannot be clearly defined, whose outcomes cannot be precisely measured, but whose critical importance is indisputable. Proposals to improve governance by clarifying roles are as problematic as suggestions that institutions can become more effective by specifying outcomes. Both are likely to lead to increased bureaucratization, administrative influence, and the selection of data based on availability rather than on importance.

Dans leur analyse de huit « métaphores » permettant d'interpréter le fonctionnement des universités, Cohen et March (1986, p. 31) rappellent les caractéristiques du « modèle » administratif classique qui incorpore les archétypes hiérarchiste et mécaniste :

In the administrative model, we assume that the university has a well-defined objective specified by some formal group (...) The university is organized into a hierarchy of tasks and authority relations in order to achieve its objectives efficiently (...) The administrative

⁶ Voir Hasenfeld (1983) pour une analyse extrêmement fouillée des caractéristiques propres aux organisations de services humains et en particuliers aux organisations professionnelles de services humains complexes, avec leurs buts nécessairement flous, leurs « technologies » de production nécessairement mal comprises et incertaines, et leurs résultats nécessairement opaques et ambigus.

model assumes that the objectives of the university can be defined precisely and operationally and that the technology of the university is well defined and widely understood. It further assumes a structure of performance criteria that relate to the overall objectives of the university and that can be used to evaluate the organizational components objectively

Le managérialisme est hiérarchiste et mécaniste. Il met au premier plan les mécanismes de coordination associés à la hiérarchie et à la bureaucratie, soit la supervision directe, et la normalisation des procédés de travail et des résultats par des règles écrites. La description suivante que fait El-Khawas (2002, p. 268) de la situation dans les universités américaines illustre cet aspect du managérialisme :

Another aspect of strengthened administrative steering is a broadened use of mechanisms that represent 'steering by regulation'. Thus, most universities have introduced new rule-based systems for performance monitoring and resource allocation that, together, represent a significantly different and stronger 'steering' of university activities by the administration [...] Academic senates generally have had a limited role in setting such rules [...] The most significant examples of this approach are found in rules designed to improve productivity and accountability, which have become a widespread phenomenon in US universities over the last few decades.

Comme je l'ai évoqué ci-dessus, l'une des démarches populaires de ce managérialisme est celle de la gestion par résultats et du contrôle de la performance « à distance », à l'aide d'indicateurs mesurables. On souhaite contrôler le travail d'une organisation complexe sans avoir les connaissances et la capacité de traitement nécessaires pour décider ce que tout le monde doit faire et comment le faire. La démarche consiste à établir par « planification stratégique » des objectifs simples qu'on formule sous la forme de cibles chiffrées exprimées à l'aide d'indicateurs mesurables. Le rapport de l'IGOPP (2007) sur la gouvernance des universités inscrit cette dernière directement dans cette perspective de gestion par les résultats comme on le voit dans les principes suivants (p. 18) :

- présenter les données comptables ainsi que des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui mesurent l'efficacité de l'institution dans l'utilisation des ressources;
- fournir des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui permettent d'apprécier la qualité de l'enseignement;
- s'appuyer sur des indicateurs (quantitatifs ou qualitatifs) qui permettent de juger de l'activité de recherche et de la performance en matière de recherche

Cette démarche mécaniste produit plusieurs effets pervers importants, en particulier dans les organisations à la mission, aux moyens et aux résultats complexes. L'une des faiblesses de ces mécanismes de contrôle « superficiels » à base d'indicateurs est qu'ils focalisent l'attention sur ce qui est tangible, prévisible, facilement observable, quantifiable et interprétable (Mintzberg, 1989). Or dans les organisations à la mission complexe, la plupart des éléments qui comptent n'ont pas ces caractéristiques. La démarche managériale et ses systèmes de contrôle de la performance superficiels affaiblissent la capacité de l'organisation à accomplir sa mission, elle appauvrit cette mission, elle diminue la capacité des vrais porteurs de la mission, les médecins, les enseignants, les professeurs, d'exercer un jugement éclairé au service de l'institution et de sa fonction dans la société. C'est pourquoi le modèle professionnel est plus approprié, voire essentiel dans ces organisations. Ce modèle et ses mécanismes de contrôle largement intériorisés permettent l'exercice d'un jugement approfondi et éclairé par les porteurs de la mission sur toutes les affaires de l'organisation, y compris les coûts et les bénéfices intangibles.

Cohen et March (1986, p. 36) situent la faiblesse du modèle administratif (hiérarchiste et mécaniste) dans le postulat que la gestion doit être orientée par et vers des buts bien définis et des façons de faire normalisées : « *In the case of the administrative model, the prime difficulties lie in the assumption of a well-defined goal and technology. We do not think this represents the existing situation very well, nor is it clear that it is an obvious desirable objective* ». Cette faiblesse affecte évidemment toutes les tentatives pour importer dans les universités et les autres organisations de services humains complexes cette composante du managérisme que sont les prescriptions du « management stratégique » conçues pour des entreprises industrielles hiérarchiques et mécanistes. Or le rapport de l'IGOPP (2007, p. 8) s'inscrit dans cette perspective

de la « planification stratégique ». Selon lui, l'une des fonctions du conseil d'administration consiste à :

2- s'assurer que le dirigeant formule et met en place une démarche participative de développement et de définition de la stratégie; faire l'examen du plan stratégique proposé par le dirigeant, en approuver le contenu ainsi que les mesures de succès;

Le managérialisme et le rapport de l'IGOPP (2007) nous maintiennent dans l'éternel « one best way » de Frederick W. Taylor (*Scientific Management*, 1911), un peu comme si les sciences de l'organisation ne nous avaient rien appris au 20^e siècle.

La gouvernance par les détenteurs du capital humain et les porteurs de la mission

Grandori et Soda (2004, p. 71) font une analyse technique de ce qu'impliquent les résultats des sciences de l'organisation pour les modes de gouvernance, et plus particulièrement pour l'allocation des droits de décision, d'action et de contrôle :

Organization science has consistently shown that the more complex the tasks are and the more diffuse the relevant knowledge and information is, the more decentralized are the effective and efficient allocations of decision rights [...] Decision and control rights, even “residual” ones, should be allocated, first and foremost, to those actors having the knowledge to take those decisions. And if the tasks are complex (outputs are difficult to evaluate), and competence is highly specialized, or tacit, or ‘team’-embedded (inputs are difficult to evaluate), residual control rights should be allocated together with residual decision rights [...] Therefore, we expect extensive decentralization to agents of decision rights in their own area of specialized action [...] especially in complex activities; and we expect an even more extensive diffusion of decision and control rights where the investment of human assets is involved. In this last case, decision and control rights demanded by human capital providers should apply to firm conduct more extensively, not only and specifically a specialized area of decision and action

Les professeurs sont les principaux fournisseurs du capital humain de l'université. Ce sont eux qui détiennent les connaissances et qui sont porteurs des valeurs propres à cette institution sociale. Une part importante des droits de décision et de contrôle doit leur revenir pour que l'organisation puisse faire son travail et accomplir sa mission. L'allocation des droits de décision et de contrôle aux professeurs se traduit par une autonomie d'action et de décision dans leur travail, individuellement et en groupe; et par des droits de décision et de contrôle sur l'organisation dans son ensemble, grâce entre autres à des mécanismes de démocratie organisationnelle (démocratie directe et représentative). Grandori et Soda (2004, p. 71) :

rights of action and decision in individual and group work (autonomy) and rights of decision and control over firm conduct (representation on boards of directors, voting rights, and other forms of corporate democracy)

Les mécanismes de la démocratie organisationnelle fournissent des moyens d'autocontrôle collégial⁷. La tendance managériale ne nous oriente pas dans cette direction et pousse plutôt à compter sur des membres externes à l'université pour en animer la gouvernance, comme le soulignent Amaral et Magalhães (2002, p. 15):

We can conclude that, in general, there has been an increase in the role of external stakeholders at the expense of internal stakeholders. In Spain and Italy, for example, external stakeholders have acquired an important role in approving budgets and in shaping the development plans of institutions. In the Netherlands, traditional collective decision making bodies that included internal stakeholders were disbanded in favour of the Raad van Toezicht. In Norway, the report of the Mjøs Commission recommends the establishment

⁷ Certains auteurs comme Hardy (1996) veulent limiter l'archétype « collégial » à un modèle de consensus dans lequel tous les participants visent les mêmes fins et servent l'intérêt général de l'organisation. Hardy (1996) qualifie de politiques plutôt que de collégiaux les processus dans lesquels les acteurs poursuivent des intérêts particuliers plutôt que l'intérêt général. J'ai pour ma part recouru à une idée plus large de l'archétype collégial qui intègre et organise les intérêts et leur interprétation, entre autres dans des processus d'ajustement mutuel à base de persuasion, d'argumentation, d'échange, de négociation, d'évitement et de vote. C'est la dispersion des droits de décision et de contrôle qui rend nécessaires les processus d'ajustement mutuel et leur encadrement par des normes sociales et des règles qui rendent possible le fonctionnement des instances de choix collectifs.

of institutional boards with the power to establish long-term institutions priorities. The Minister will appoint the majority of board members.

Regard managérialiste sur la gouvernance universitaire québécoise dans la foulée de l'affaire des projets immobiliers de l'UQAM

Ayant introduit cette analyse conceptuelle préliminaire sur les archétypes organisationnels et le managérialisme, je vais maintenant me pencher sur ce qu'on entend et ce qu'on lit sur la gouvernance universitaire au Québec dans la foulée de l'affaire des projets immobiliers problématiques de l'UQAM. Comme dans le cas d'affaires similaires ailleurs en Grande-Bretagne, en Australie ou en Afrique du Sud, je pense que cette affaire révèle en partie un excès de managérialisme et une faiblesse de l'auto-contrôle collégial dans la gouvernance universitaire, et dans les discours sur la gouvernance universitaire (Fulton, 2003).

Entre 2006 et 2008, l'Université du Québec à Montréal (UQAM) a eu à vivre avec des problèmes de dépassement de coûts cachés et de prévisions de rentabilité douteuses dans ses projets immobiliers de plusieurs centaines de millions de dollars. Elle avait accumulé une dette vertigineuse de près de 425 millions de dollars, du même ordre de grandeur que son budget de fonctionnement en 2005-2006. Voici comment le gouvernement du Québec a défini le problème dans le mandat qu'il a attribué par décret au Vérificateur général du Québec, soit la vérification concernant : « les principaux facteurs responsables des pertes occasionnées à l'Université du Québec à Montréal par les projets Complexe des sciences Pierre-Dansereau et Îlot Voyageur en raison notamment d'erreurs de prévisions de revenus et de dépassements de coûts » (Vérificateur général du Québec, 2008, p. 8). Le recteur Roch Denis qui a piloté ces projets a démissionné dans la tourmente en 2006. Le gouvernement du Québec a fini par éponger 380 millions de dollars de cette dette, la portion associée à ces projets immobiliers en 2008-2009, après d'âpres négociations et l'approbation d'un plan de redressement financier.

Dans les projets immobiliers problématiques de l'UQAM, le recteur, le vice-recteur et le directeur des investissements ont fait cavaliers seuls, dans un esprit managérialiste, et non dans

l'esprit collégial qui anime l'essentiel de l'autocontrôle à l'université⁸. Ils ont agi comme s'ils étaient les hauts dirigeants d'une entreprise n'ayant pas de compte à rendre à leurs « employés », dans un esprit hiérarchiste. Devant cette situation, les partisans du managérialisme ne proposent pas de renoncer au modèle managérialiste, mais de renforcer son application à l'UQAM et dans les autres universités québécoises. Leur diagnostic est que le conseil d'administration n'a pas fait son travail et qu'il n'était pas en moyen de le faire faute d'être constitué selon « des règles de saine gouvernance » managérialistes et universelles.

Comme nous l'avons vu, le modèle managérialiste voudrait faire du conseil d'administration et du dirigeant de l'université les porteurs ultimes de la mission de l'établissement (Shattock, 2006, p. 14). On le voit clairement dans les commentaires que Jean-Marie Toulouse et Yvan Allaire (2008) ont publiés dans *Le Devoir* du 30 juin 2008 (p. A7) :

Un conseil d'administration digne de ce nom doit être l'autorité décisionnelle ultime pour l'établissement. Cette autorité doit être portée par des administrateurs qui, majoritairement, n'ont d'autre intérêt que la réalisation de la mission de l'établissement de la façon la plus efficace pour l'ensemble des personnes concernées

Au modèle hiérarchiste, Toulouse et Allaire (2008) ajoutent l'idée d'une autorité ultime « indépendante » qui agirait uniquement au nom des intérêts supérieurs de l'établissement et dont relèverait directement le premier dirigeant de l'université, idée qui est en fait dans l'esprit de l'archétype du processus judiciaire indépendant évoqué par Cohen et March (1986)⁹. Toulouse et

⁸ Voir le rapport du Vérificateur général du Québec (2008) pour les faits entourant cette affaire : « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal ».

<http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/juin2008/RapportUQAM.pdf>

⁹ Cohen et March (1986, p. 35) exposent certains des présupposés de l'archétype du processus judiciaire indépendant, présupposés qu'on retrouve en partie dans le modèle de Toulouse et Allaire (2008) : « *Governmental authority in the university is bestowed by some relatively arbitrary process (...) on a group of current leaders (...) they are assumed to exercise their authority in the name of a hypothetical constituency reflecting the history and future of the institution. The independent judiciary model assumes that there are substantial conflicts between the immediate self-interests of current constituencies and the long-run interests of future constituencies. It assumes that it is possible to identify or train a judge capable of perceiving the intrinsic purposes and needs of the institution. It assumes that it is possible, indeed common, to induce members of the university to accept actions in the name of the institution that they*

Allaire tirent donc comme leçon de l'affaire des projets immobiliers de l'UQAM qu'il faut plus de membres « indépendants » au conseil d'administration de l'UQAM et des universités en général :

Première leçon: la composition du conseil a une importance critique pour le succès de la gouvernance. Une saine gouvernance débute par la composition d'un conseil où siègent en majorité des membres indépendants et compétents. Le rapport du Groupe de travail de l'IGOPP a proposé (principe 5) que les conseils d'administration des universités soient composés de membres aux expériences et compétences diverses, de façon à refléter l'ensemble des points de vue, et que la majorité des membres soient indépendants, donc non liés personnellement ou professionnellement à l'établissement¹⁰.

Suite au rapport du Vérificateur général, on a lu et entendu plusieurs opinions inspirées des écrits de Toulouse sur la gouvernance universitaire comme s'il s'agissait de documents faisant autorité dans le domaine, ce que je conteste ici¹¹. Selon ces opinions, le conseil d'administration serait affaibli par le fait qu'il y a beaucoup de membres de l'interne qui « relèvent » du recteur. Il faudrait selon ces opinions plus de membres externes « indépendants ». On veut des membres « indépendants » pour contrôler le « dirigeant » de la même façon qu'on souhaite contrôler le PDG d'une firme pour qu'il travaille dans l'intérêt des actionnaires au lieu de comploter contre eux. Le PDG étant en position d'autorité sur ses subordonnés, on en tire la conclusion qu'ils ne peuvent s'opposer à lui s'il entreprend des actions non conformes aux intérêts de la firme ou de

would not necessarily have taken in their own behalf ». Ces présupposés ne sont pas rendus explicites et ne sont pas discutés et étayés dans le rapport de Jean-Marie Toulouse, dans le rapport de l'IGOPP ni dans Toulouse et Allaire, (2008).

¹⁰ Dans cet extrait, Toulouse et Allaire font référence au rapport suivant : *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, septembre 2007, 19 pages.

¹¹ L'autre document sur lequel s'appuie la position de Toulouse et Allaire (2008) est le texte suivant : Jean-Marie Toulouse (2007), *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, juin 2007, 72 pages. Jean-Marie Toulouse est un professeur et ex-directeur général de HEC Montréal, une école de gestion affiliée à l'Université de Montréal. Il y a plusieurs spécialistes de l'organisation et de la gouvernance universitaires, dont certains des plus compétents à l'échelle internationale sont Robert Birnbaum et Burton Clark aux États-Unis, et Michael Shattock et Oliver Fulton en Angleterre. Au Canada, on peut citer entre autres Glen Jones, David Cameron et Michel Umbriaco. Le « rapport de recherche » de Jean-Marie Toulouse ne puise rien dans les écrits de ces auteurs, ni dans les centaines d'articles et de livres par d'autres auteurs sur la gouvernance universitaire, qu'il ignore tout bonnement.

ses actionnaires. Le rapport du Vérificateur reprend cette idée et soulève la question de la façon suivante :

plus de la moitié des administrateurs sont des acteurs quotidiens dans la vie de cet établissement... Se considèrent-ils comme des administrateurs chargés de défendre les grands enjeux de l'université [...] au risque de déplaire au recteur ? (art. 250)

Dans cette interrogation, le Vérificateur général tient pour acquis que ce sont les membres internes qui sont en position de faiblesse par rapport au recteur, or on a au contraire tout lieu de penser que ce sont les membres externes qui sont les plus démunis étant donné leur dépendance complète vis-à-vis de l'administration pour leur compréhension de ce qui se passe dans l'organisation. Je reviendrai en détail plus loin sur ce point important. Comment penser dans ce cas que la situation pourrait s'améliorer en augmentant la proportion d'externes de 37% à 66%, par exemple¹² ? L'exigence d'une majorité de membres externes au conseil d'administration ne se comprend que dans la perspective managériale qui fait du dirigeant le patron des professeurs et de ces derniers des fournisseurs de services dont les intérêts personnels sont en conflits avec les intérêts de l'établissement.

Selon Toulouse et Allaire (2008), les membres du conseil d'administration, dont une majorité doivent être « indépendants », désigneraient le premier dirigeant et auraient autorité sur lui pour assurer que ce dernier s'inscrive dans cet esprit du processus judiciaire indépendant des intérêts particuliers directement en jeu dans l'établissement :

Il ne fait aucun doute que le choix du premier dirigeant doit incomber au conseil d'administration, au terme d'une démarche qui assure la légitimité et la crédibilité du dirigeant choisi. Si on ne respecte pas ce principe, le premier dirigeant, choisi ou élu selon d'autres démarches et par d'autres instances, ne verra jamais ce conseil d'administration comme son supérieur à qui il doit rendre des comptes. En fait, dans de tels cas, le conseil,

¹² Selon Jones (2002, p. 218), les conseils d'administration universitaires canadiens sont composés en moyenne aux 2/3 de membres externes. Il s'agirait donc de ramener la proportion de membres externes à la moyenne canadienne.

encore une fois, est infirme, handicapé par l'absence d'un levier puissant de son autorité.
(Toulouse et Allaire, 2008)

Cette « analyse » présuppose que le problème est celui de la faiblesse de l'autorité formelle du conseil d'administration. Absolument rien ne vient appuyer ce « diagnostic » managérialiste. Ce n'est pas la faiblesse de son autorité formelle qui affaiblit la capacité de gouvernance d'un conseil d'administration universitaire largement formé de membres externes, mais plutôt cette extériorité même, qui coupe les membres du conseil d'administration d'une compréhension directe et profonde de ce qui se passe dans l'organisation et qui les rend totalement dépendants du recteur-gestionnaire.

Dans une entrevue au *Devoir* publiée le 10 septembre 2008, la ministre de l'Éducation s'appuie sur l'analyse erronée de Toulouse pour justifier la création d'une nouvelle loi sur la gouvernance des universités :

En dépit des résistances observées dans le milieu universitaire, la ministre entend exiger la présence de deux tiers de membres indépendants au sein des conseils d'administration des universités. *«En terme de gouvernance, le conseil d'administration doit pouvoir jouer pleinement son rôle. Pour ce faire, dans les règles de bonnes pratiques de gouvernance, que ce soit dans les hôpitaux, les universités, les cégeps, les entreprises, je crois à la nécessité des deux tiers de membres externes»*, a soutenu Mme Courchesne lors d'une rencontre éditoriale sur les priorités de la rentrée, soulignant que ce principe a déjà été imposé aux sociétés d'État¹³.

De fait, le projet de loi 107 déposé par la ministre le 30 octobre 2008 à l'Assemblée nationale reprend cette interprétation, qui repose sur un modèle organisationnel inadéquat aussi bien pour les hôpitaux, les cégeps que pour les universités¹⁴.

¹³ Clairandree Cauchy, *Le Devoir*, 10 septembre 2008, p. A1.

¹⁴ *Loi modifiant la Loi sur les établissements d'enseignement de niveau universitaire et la Loi sur l'Université du Québec en matière de gouvernance*. Présenté par Madame Michelle Courchesne. Ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Éditeur officiel du Québec. 2008

Un conseil d'administration plus « indépendant » ? On se trompe d'archétype organisationnel

En réalité, seuls les professeurs ont la préparation et la légitimité pour être les porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'université, la mission d'avancement, de préservation et de transmission critiques et créatives des connaissances. On fait une erreur de modèle organisationnel si on les voit comme des fournisseurs de services dont les intérêts sont étrangers à la mission de l'université. Ce sont les professeurs qui sont en mesure de défendre, de porter et de réaliser la mission complexe, floue et ambiguë d'une université, parce que se sont eux qui conçoivent, exécutent et contrôlent le travail en exerçant leur jugement dans chacune de leurs actions, un jugement soumis à des processus de formation, de socialisation, d'ajustement et de contrôle mutuels dans les départements et comités de programmes, et dans les communautés de savoir transorganisationnelles¹⁵. Les membres externes du conseil d'administration sont extérieurs à ces processus et de ce fait privés de toute préparation adéquate et de tout ancrage solide dans le fonctionnement concret de l'organisation et des disciplines intellectuelles du monde universitaire.

Règles de bonne gouvernance et théorie de l'agence

Les supposées « règles de bonne gouvernance » inspirées des prescriptions qu'on veut imposer aux entreprises financées en bourse reposent sur le principe que les fournisseurs du capital financier doivent être considérés comme le « *principal* » et les actifs humains comme des « *agents* » au service du « *principal* », dans le cadre de la « théorie de l'agence » (Meckling, 1976; Fama et Jensen, 1983a, b). Les premières discussions dans cette perspective mettaient

¹⁵ Les autres travailleurs de l'enseignement et de la recherche ne sont présentement que partiellement intégrés à ces processus. Ils sont peu ou pas du tout organisés en occupations professionnelles auto-gouvernées, et seulement intégrés partiellement aux communautés de savoir transorganisationnelles. Les chargés de cours, auxiliaires de recherche, auxiliaires d'enseignement, et étudiants de 1^{er}, 2^e et 3^e cycles n'appartiennent pas à la « profession » centrale de l'université, celle des professeurs, ni à aucun groupe occupationnel auto-organisé dédié à la mission d'enseignement ou de recherche.

l'accent sur la protection des droits des actionnaires et l'encadrement des conduites du dirigeant, soupçonné de préférer ses intérêts à ceux des actionnaires.

Comme nous l'indiquent Grandori et Soda (2004), même en restant à l'intérieur des concepts de la théorie de l'agence, les sciences de l'organisation nous orientent en fait dans une tout autre direction dans le cas des organisations de services complexes en remettant en question la prémisse que seuls les fournisseurs du capital financier doivent être considérés comme *principal*. Dans les organisations qui nécessitent un important investissement en capital humain (en compétence) comme les universités et les hôpitaux, les fournisseurs de ce capital rare doivent être considérés comme *principal* au même titre que les fournisseurs du capital financier, plutôt que des agents de ces derniers, pour que ces organisations fonctionnent. Les membres externes des conseils d'administration représentent la « population » et le gouvernement, c'est-à-dire des fournisseurs de capital financier et des porteurs d'intérêts divers. On évoque à cet effet l'idée que les universités utilisent des « fonds publics » pour tenter de leur imposer un contrôle plus direct, en postulant donc que les fournisseurs de capital financier ou les détenteurs d'intérêts externes sont nécessairement dans une position de *principal* vis-à-vis des universitaires qui sont leurs *agents*. Les universités, les hôpitaux, les cégeps et les écoles doivent plutôt être considérés comme des organisations à « *multiple principals* » pour fonctionner correctement (Grandori et Soda, 2004), ce qui rend inappropriées les prémisses des supposées « règles de bonnes pratiques de gouvernance » évoquées par la ministre.

Des professeurs porteurs de la mission et fournisseurs du capital humain

L'un des problèmes du managérialisme à l'université est qu'on ne peut efficacement y normaliser les stratégies d'enseignement et de recherche ni sous forme de procédés ni sous forme de résultats attendus. On doit largement compter sur la normalisation des qualifications des porteurs de la mission (Mintzberg, 1979) et sur le travail des communautés de savoir. La mission de l'université concerne d'abord l'enseignement, la recherche et les services, qui sont l'affaire de ceux qui sont engagés dans une carrière de création et de diffusion de connaissances, c'est-à-dire les fournisseurs du capital humain nécessaire à l'accomplissement de cette mission.

Comme le soulignent Mintzberg et Rose (2003, p. 270), dans une université de 1000 professeurs, on trouve des centaines de stratégies de recherche différentes et un grand nombre de stratégies d'enseignement établies par les professeurs eux-mêmes. Dans la même perspective, Hardy (1996, p. 6) souligne que la vision de la stratégie sous-jacente au managérialisme est inappropriée dans les universités :

managerialism tends to advocate a more central role for the president. Studies indicate, however, that strategies in universities are often based on bottom-up rather than top-down approaches (Hardy et al 1983). The diversified nature of large research institutions and the highly specialized nature of expertise require the involvement of the relevant professionals in generating strategic direction as much as, if not more than, the analytic techniques of central administrators. Thus centralizing power and increasing controls may serve only to hamper strategic developments.

Les stratégies de recherche et une bonne partie des démarches d'enseignement sont affaires de choix individuels fondés sur une longue préparation (une normalisation des qualifications) et la construction d'un savoir d'expérience au cours du travail lui-même (le travail de recherche et d'enseignement conserve un aspect largement artisanal), le tout ancré dans la participation à une communauté de savoir transorganisationnelle. D'autres décisions d'importance stratégique sont établies collectivement par les porteurs de la mission dans différentes instances de choix collectifs, comme par exemple le recrutement des nouveaux professeurs et l'attribution de la permanence (Musselin, 2005).

Le savoir avancé est l'affaire de communautés de savoir. Ces communautés réunissent des « experts » d'un même domaine de compétence appartenant à différentes organisations. Ces communautés d'experts se manifestent concrètement sous la forme de disciplines, de champs intellectuels (Whitley, 2000), de programmes de formation, de publications et de conférences associées à une discipline ou à un domaine de compétence, et sous la forme de systèmes d'échanges sociaux entre les experts travaillant dans différentes organisations (Dupuis, 2007).

Voici comment Whitley (2000, p. 7) décrit ces champs intellectuels qui prennent non seulement une extension transorganisationnelle mais également transnationale :

A broader and more general social unit of knowledge production and co-ordination is the intellectual field. These fields are conceived here as relatively well-bounded and distinct social organizations which control and direct the conduct of research on particular topics in different ways through the ability of their leaders to allocate rewards according to merits of intellectual contributions [...] Such fields vary in the degree of cohesion and autonomy from other social structures, but constitute the major social entities which co-ordinate and orient research across a wide variety of situations and, increasingly, nation states.

Les choix stratégiques reposent largement sur le jugement qu'exercent au jour le jour ceux qui font le travail, dans le contexte de ces communautés de savoir transorganisationnelles, dans les champs intellectuels, dans les disciplines. Chaque discipline comporte des stratégies d'enseignement et de recherche établies au cours des décennies et que les professeurs se réapproprient de génération en génération. Les stratégies de recherche et d'enseignement s'établissent dans les disciplines comme lieux d'intelligence collective, bien plus que dans les départements et les facultés, et évidemment bien plus qu'à l'université en tant qu'unité de « planification stratégique », comme le souligne Clark (2008, p. 285) :

The discipline (and the professional area of study) is a domain of knowledge with a life and dynamic of its own. Norton Long, in a classic essay published over thirty years ago, cogently pointed out that such scientific disciplines as physics and chemistry are “going concerns with problems and procedures that have taken form through generations of effort and have emerged into highly conscious goal-oriented activities.” These going concerns are not organized to carry out the will of nominal superiors in organized hierarchies; instead they develop their own incentive and their own form of cooperation around a subject matter and its problems. Disciplines have conscious goals. In fact it is their intentions and strivings and not those stated as the broad aims of higher education which determine the real goals of the many departments, schools, and sub-colleges that

make up the operating levels of universities and colleges. The operating units are as much if not more the arms of the disciplines as they are the arms of the institutions.

Les droits de décision, d'action et de contrôle doivent revenir aux professeurs parce que ce sont eux qui sont préparés à prendre ces décisions et qui sont en position de les prendre parce qu'ils sont au cœur de l'action et des communautés de savoir. Comme à peu près toutes les décisions d'importance dans une université risquent d'avoir un impact sur la réalisation de sa mission de recherche et d'enseignement, les porteurs de la mission et fournisseurs de capital humain sont ceux qui peuvent examiner et prendre ces décisions avec compétence dans des instances qui permettent la critique mutuelle. Un projet immobilier de 350 millions de dollars comme celui de l'Îlot Voyageur de l'UQAM ne peut qu'avoir un impact majeur sur la capacité de l'établissement d'accomplir adéquatement sa mission. Il faut que les fournisseurs du capital humain aient un droit de décision et de contrôle dans un tel projet qui soumet à risque ce capital et la mission de l'organisation.

Dans les commentaires sur la gouvernance universitaire, tels qu'inspirés et illustrés par Toulouse et Allaire (2008) et les documents de l'IGOPP, on présuppose un archétype organisationnel fort peu approprié pour une mission comme celle de l'université. On présuppose un modèle hiérarchiste et managérialiste au service d'un fournisseur de capital financier qui ne peut pas servir adéquatement ce type d'organisation et de mission. On fait donc une erreur d'analyse organisationnelle en proposant de corriger le modèle managérialiste alors qu'il faudrait plutôt renforcer le modèle collégial. On propose de mieux faire la mauvaise chose, en quelque sorte. C'est bel et bien une faiblesse de l'autocontrôle par les instances internes de choix collectifs que l'affaire des projets immobiliers de l'UQAM nous révèle en réalité, comme je vais maintenant tenter de le montrer.

Renforcer l'autocontrôle

Dans l'esprit collégial et égalitariste, une université n'est pas composée de patrons et d'employés, il n'y a pas une importante division verticale du travail entre les gestionnaires et les professeurs. Les gestionnaires sont désignés par des mécanismes démocratiques et doivent s'appuyer sur des

instances collégiales de choix collectifs. Penser comme l'évoque le Vérificateur général que les professeurs puissent craindre de « déplaire au recteur », c'est se placer dans la perspective d'un archétype hiérarchiste assez étranger à l'esprit collégial. L'autorité hiérarchique et la subordination ne sont pas des valeurs cardinales à l'université, qui privilégie plutôt la critique créative. En d'autres mots, les professeurs ne se gênent pas de critiquer les confrères gestionnaires. Dans le modèle collégial ou égalitariste, les gestionnaires sont considérés comme étant des pairs que l'on désigne pour faire fonctionner et représenter les instances au nom des professeurs, ils ne sont pas vus comme les patrons, et ils ne le sont pas au sens où on l'entend dans une organisation hiérarchique. Umbriaco (1999, p. 130-132), par exemple, rapporte la vision qu'ont des recteurs et vice-recteurs de leur fonction :

Quel est le rôle d'un administrateur? Réponse: être le serviteur de la communauté plutôt que le roi. (...) Le recteur doit être un serviteur plutôt que quelqu'un à la tête d'une hiérarchie. (Un vice-recteur administratif) »; « Ceux qui pensent qu'on est des «boss» à l'université sont des ignorants qui ne comprennent pas ce qu'est une université. (Un recteur).

Birnbaum (1988, p. 89) décrit ainsi le statut du recteur dans une organisation collégiale :

Although his faculty colleagues expect that the president will make decisions about ordinary problems as they come along, they see him as their agent rather than as an independent actor. They concede that he has some extraordinary powers not available to other members (and in fact they understand that it is important to them that these differences exist), but he is seen by them not as a “boss” but rather as serving as primus inter pares, or “first among equals.”

Dans le *Bulletin de liaison* du Syndicat des professeurs de l'UQAM, le SPUQ-INFO numéro 266 du 16 juin 2008 (p. 2), la présidente du SPUQ, Michèle Nevert, exprime sa surprise qu'on puisse aussi mal connaître le fonctionnement des universités et penser que les professeurs sont incapables de s'opposer à un recteur :

On connaît ce rapport de l'IGOPP (Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques) qui vante, pour les institutions publiques, les mérites d'une gouvernance similaire à celle des entreprises privées. En clair, la ministre, que cette perspective néolibérale enchante, veut que les conseils d'administration des universités soient dorénavant composés de deux tiers de membres externes. L'argument fallacieux invoqué à propos de l'UQAM repose sur la conviction que les membres internes du CA étant a fortiori partie prenante des projets (à titre de concepteurs, de décideurs ou tout simplement d'utilisateurs), ils étaient dans l'incapacité de s'opposer au recteur. En partant, et sur cet aspect soupçonné d'une collusion des intérêts voire d'une forme de complaisance qui découlerait des liens que partagent les universitaires qui travaillent ensemble, on se dit que, de façon évidente, personne au MELS n'a fréquenté les assemblées au cours desquelles les professeurs de l'UQAM s'évaluent mutuellement...

L'efficacité du collégialisme dans les situations complexes et ambiguës vient entre autres de l'obligation de décider par recherche de consensus dans des processus de discussion ouverts aux membres du *collegium*. Birnbaum (1988, p. 88-89) décrit cet aspect de la façon suivante :

Decisions are ultimately to be made by consensus, and not by fiat, so everyone must have an opportunity to speak and to consider carefully the views of colleagues [...] Consensus does not require unanimity [...] Real consensus, by contrast, arises when open discussion is possible and expected, when participants feel that they have had a fair chance to state their position and to influence the outcome, and when people are comfortable about supporting chosen alternative even if it was not their first view (Schein, 1969). When the faculty [...] attempt to reach consensus, they allow sufficient time in their deliberations to make it possible for participants to state their reservations or opposition and to feel that they have been heard and understood.

C'est entre autres pour échapper à la critique parfois « paralysante » des processus d'autocontrôle collégial que les gestionnaires peuvent être tentés d'adopter une attitude managériale à l'université. Le cas de l'UQAM illustre toutefois fort bien l'un des problèmes qui peut survenir lorsqu'on tente de s'éloigner de la gestion collégiale et de ses mécanismes de choix collectif et

d'autocontrôle pour prendre le mode managérial. Dans le cadre de processus de critique mutuelle, les porteurs de la mission et fournisseurs du capital humain ne laissent pas passer sans examen un projet qui met à risque l'avenir de leur établissement et de sa mission, et leur propre capital. On en a une petite indication dans le fait que le syndicat des professeurs de l'UQAM, le SPUQ, a clairement critiqué ces projets immobiliers en 2005. Dans le *Bulletin de liaison* du syndicat de novembre 2005 (le SPUQ INFO), le professeur G  t  n Breton, membre du Conseil exécutif du SPUQ à ce moment-là, fait une première critique du projet de l'îlot Voyageur et souligne les risques importants que ce dernier fait porter à l'UQAM et son impact sur la nature de sa mission :

Le nouveau projet immobilier dans lequel se lance l'UQAM pour satisfaire ses besoins de locaux dépasse énormément ces besoins et bouleverse radicalement sa mission [...] l'UQAM deviendra, à terme, propriétaire d'une série d'autres espaces qui n'ont rien à voir avec sa mission. Les espaces utilisés pour les missions de l'UQAM (résidences incluses) représentent 690 500 m² sur un grand total de 1 105 000 m², c'est-à-dire à peine plus de 60% [...] malgré la formule PPP, c'est l'UQAM qui prend tous les risques [...] Tous les risques liés à l'occupation des espaces retombent sur l'UQAM [...] Financièrement, le projet semble donc risqué pour l'UQAM qui devra payer longtemps avant d'en recevoir d'hypothétiques retombées [...] Il faut donc trouver des moyens de soutenir financièrement nos institutions d'enseignement supérieur, surtout les institutions d'état, afin qu'elles ne soient pas obligées de se lancer dans des opérations douteuses, ou compl  tement étrangères à leur mission dans le but de pallier à ce financement¹⁶.

Le professeur Breton formulera une nouvelle analyse critique encore plus fouillée trois mois plus tard dans le SPUQ INFO de février 2006¹⁷.

Du point de vue du modèle organisationnel collégial, le problème dans cette affaire des projets immobiliers est qu'il n'existe pas d'instance collégiale où les professeurs peuvent étudier, soumettre à une analyse critique poussée, et contester les projets comme celui de l'îlot Voyageur, comme s'ils ne concernaient pas en premier lieu les porteurs de la mission, comme si en fait on se

¹⁶ «   lot Voyageur. L'UQAM se lance dans la gestion immobilière », *SPUQ INFO* numéro 246, p.

¹⁷ « L'  lot Voyageur : une piètre   le au trésor ». *SPUQ INFO* numéro 248, page 8-10.

situait dans un archétype organisationnel hiérarchiste dans lequel les fournisseurs du capital humain jouent un rôle mineur, subalterne, dans la définition de la mission et dans son accomplissement. Il n'y a pas de « sénat » professoral à l'UQAM, mais une commission des études pour les affaires « académiques » où les professeurs sont minoritaires. Des conseils académiques facultaires et une sous-commission des ressources se rapportent à la commission des études et traitent de questions liées à l'enseignement et aux ressources nécessaires pour cet enseignement. Il n'existe rien d'équivalent pour d'autres types de décision importante, dont celles concernant les projets immobiliers. Il manque clairement une instance pour faire le travail de prétraitement nécessaire avant le conseil d'administration. Jones, Shanahan et Goyan (2002, p. 34) soulignent que le rapport Duff-Berdhal publié dans les années 60 dans l'esprit du collégialisme, recommandait que les sénats universitaires traitent de ces questions :

Whereas Duff and Berdahl had argued that senates must be involved in institutional planning and the budgetary process, in most instances this did not take place as presidents, weakened by the earlier reforms, consolidated these new areas under their direct control or generally worked with the governing boards on budgetary and planning matters.

Aux États-Unis, Birnbaum (2003, p. 3) rappelle que le « Joint Statement » de 1967, qui a mis de l'avant la responsabilité des professeurs dans la gouvernance des universités, étendait cette responsabilité à la gestion de l'établissement :

Not only did the Joint Statement confirm the faculty's "primary responsibility" for educational matters such as faculty status, and programs of instruction and research, but it also articulated the importance of faculty involvement in educational policy more generally, including the setting of institutional objectives, planning, budgeting, and the selection of administrators.

Cette préoccupation de soumettre la gestion des universités à un contrôle collégial ne date pas d'hier. Elle est encore bien présente de nos jours. Jones (2002, p. 221) rapporte que les membres des sénats universitaires sont majoritairement d'avis que le sénat doit jouer un rôle dans la gestion financière et budgétaire de l'université et dans la définition des grandes orientations :

Senate members believed that the senate should play a role in university budget matters, in determining the future direction of the university, in research policy, and in determining the priorities for fundraising and development activities. Senate members indicate that the senate does not currently play the role that it should in these policy areas at many universities.

L'ensemble du territoire des décisions qu'une université doit prendre pour remplir sa mission, tous les aspects importants du fonctionnement de l'établissement devraient être couverts par le champ de compétence décisionnelle d'instances collégiales. Sinon ces décisions reviennent au recteur et au conseil d'administration et cela fait en sorte que des décisions importantes échappent au contrôle mutuel des porteurs de la mission, échappent en fait à tout contrôle réel autre que le contrôle intériorisé du recteur. Un conseil d'administration n'a pas, en effet, dans une université (ni dans un hôpital), la capacité d'étudier un projet immobilier, ni quoique ce soit d'ailleurs, comme je vais maintenant tenter de le montrer.

L'incapacité des conseils d'administration universitaires

On dispose de plusieurs indications sur l'incapacité des conseils d'administration et en particulier des membres externes à remplir efficacement les rôles que les préceptes managérialistes veulent leur confier. Bennett, 2002 (cité dans Shattock, 2006, p. 49), par exemple, soutient, sur la base d'une étude détaillée des activités d'un échantillon de conseils d'administration universitaires, que ces derniers

could be said to be very efficient but passive bodies in that they deal with a large number of items at board meetings but mostly without discussion or debate. They could be said to be rather ineffective bodies, not appearing to have any major impact on the strategic plans and major governance matters of their institutions or overly involved with the monitoring of executive performance

Les membres externes d'un conseil d'administration, en particulier, ne peuvent suivre et évaluer que très difficilement ce qui se passe dans une organisation complexe décentralisée et fondée au quotidien sur le jugement éclairé et les interactions de centaines de personnes hautement compétentes et porteuses de sa mission. C'est déjà difficile dans les entreprises hiérarchiques comme en témoigne John McFall (cité par Shattock, 2006, p. 480) :

I have been on boards where I have a non-executive role - I've always found it hard to understand what the executives are up to and to be up with their thinking. And when someone is at work five, six, seven days a week and is responsible for the strategic focus and direction of the company and someone flits in once a week, or once a month I doubt that person has a chance against a real professional.

Dans les universités, c'est encore plus impossible pour les membres externes. Dans les entreprises, on choisit des membres externes hautement qualifiés dans les métiers de l'organisation. Dans les universités, les membres externes, aussi compétents soient-ils dans leur domaine, sont largement des profanes qui connaissent fort peu les métiers de l'université en enseignement et en recherche (Shattock, 2006, p. 47). Ils n'ont tout simplement pas la préparation nécessaire pour être des porteurs de la mission de recherche et d'enseignement de l'établissement.

De plus, comme les universités sont massivement décentralisées, les membres externes n'ont pas la connaissance fine de ce qui s'y passe, ils ne participent pas au travail sur les valeurs et les représentations qui prend place dans les processus de choix individuel et dans les instances de choix collectifs « inférieures » (Weick et McDaniel, 1989). Or tous ces éléments seraient nécessaires pour qu'ils puissent exercer eux-mêmes un jugement éclairé, non pas dans la position privilégiée de décideurs ultimes, mais simplement d'acteurs pertinents parmi d'autres. Ils ont donc tout simplement tendance à accorder leur confiance au chef d'établissement. Ils ne peuvent pas faire autrement en réalité.

C'est exactement cette réalité qu'on retrouve à l'UQAM. Le professeur Bernard Élie a témoigné dans le journal *Le Devoir* du 10 juin 2008 de sa participation au conseil d'administration de

l'UQAM de 1995 à 2001. Il rapporte que les membres externes « indépendants » étaient toujours *de facto* solidaires de la direction alors que les trois professeurs (sur seize membres dont six externes, donc largement minoritaires) constituaient plutôt une sorte d'opposition officielle, critique et bien préparée :

mon expérience m'a montré que les membres externes, par principe et par affinité, se ralliaient et soutenaient toujours la direction et reprochaient aux membres internes de ne pas appuyer la direction. Comme le disait l'un de mes collègues administrateurs, les professeurs se considéraient et étaient en quelque sorte la loyale opposition à sa majesté. En effet, les seuls critiques et les mieux préparés étaient, et sont toujours, les membres internes, en particulier les professeurs [...] La connivence avec la direction ne provient pas des membres internes, au contraire ! D'ailleurs, plusieurs des administrateurs externes n'avaient pas lu leurs dossiers; quand ils étaient là, souvent leur enveloppe de documents n'était même pas décachetée.

Dans leur étude des années 90 sur la composition, le rôle et le fonctionnement des conseils d'administration universitaire canadiens, Jones et Skolnik (1997, p. 287) rapportent que les membres « internes » de ces instances sont plus portés à questionner et à critiquer les gestionnaires que les membres externes :

The two sets of items for which the difference in these discrepancies between internal and external members are greatest are those about asking tough questions of senior administration and lobbying for change in government policy. Internal members seem to be less deferential of authority in both areas.

Aux États-Unis, les conseils d'administration universitaires (*governing boards*) sont composés de membres externes et s'en remettent généralement au président de l'université pour les orientations et les décisions à prendre, comme le rapporte El-Khawas (2002, p. 264) :

In general practice, effective presidents work very closely with their boards and, because of their knowledge and perspective on most matters, the board often defers to the president for determining the final direction of actions that a board may take.

Amaral et Magalhaes (2002, p. 14) expliquent la difficulté à laquelle sont confrontés les membres externes des conseils d'administration à l'université :

Universities are complex organizations and it is not easy for a lay member of a governing body to fully understand the culture and the norms and values that create the institutional ethos. In many cases, they cannot fully appreciate the nature of the problems being debated from an institutional perspective.

Shattock (2006, p. 51-52) cite pour sa part les recherches de Chait, Holland et Taylor (1991, 1996) sur les conseils d'administration d'universités aux Etats-Unis : « *They conclude that 'effective governance is a relatively rare and unnatural act' (Chait et al 1996 p. 1)* ». Ils expliquent pourquoi (Chait, Holland et Taylor, 1996, p. 3) : « *As part time amateurs largely unfamiliar with the organizations' culture, trustees are not especially well equipped to oversee the work of full time professionals and to be the ultimate arbiters of a prudent course of action* ».

Mignot-Gérard (2003, p. 145) résume quelques études au sujet des rapports entre les gestionnaires et les membres des conseils d'administration universitaires, qui sont en majorité des profanes de l'extérieur de l'établissement :

Bargh et al. (1996) – cited in Sizer and Cannon (1999) – in their study on governing boards in British universities stress how dependent boards are on university management teams. The authors realized that, while the legislation makes boards the keystone of university governance, it is in fact the Vice-Chancellors and their inner circle that have the greatest scope for action. Similarly, G. Jones in his work on governing boards in Canadian universities looks at relation between executive authority (president and administrative team) and the governing authority (governing boards and senate). The author concludes that executive authority has a upper hand over board for two reasons, one being that the

executive team has all the information the board requires for its decision-making, and the other that it deals with management on a daily basis. So the conclusion that the boards are dependent on the administrative (or executive) team cuts right through all of this research: boards that are only occasionally involved in university governance find it hard to assert themselves against teams which exercise their authority on an ongoing basis.

Dans ces conditions, on ne se surprendra pas que dans les cas de problème de gouvernance similaires à celui des projets immobiliers de l'UQAM, ce soient toujours les membres de l'organisation qui tirent la sonnette d'alarme, jamais les membres externes des conseils d'administration, comme l'explique Shattock (2006, p. 50) :

where serious instances of misgovernance have occurred, it has been the academic community which has more often blown the whistle than members of the governing bodies. The wider issue is the fact that a university governing body cannot, on its own, fulfill the requirements of a company boards because it needs the detailed involvement of senior representatives of the academic community in the governance of the institution for it to be effective.

Dans cet esprit, Birnbaum (2003, p. 4-5) fait de la contribution des professeurs un élément essentiel de la gouvernance des universités, malgré les critiques sur la lenteur des instances professorales, ou plutôt à cause justement de cette lenteur :

Faculty involvement in shared governance processes may slow down the making of decisions, but it also assures more thorough discussion and provides the institution with a sense of order and stability (Kerr, 1963). The greatest danger to higher education may be not that decisions are made too slowly because of the drag of consultation, but that they are made too swiftly and without regard for institutional core values.

Les décisions du conseil d'administration de l'UQAM au sujet du projet de l'Îlot Voyageur ont justement toujours été précipitées sous le prétexte de l'urgence de faire des choix (Vérificateur général du Québec, 2008).

Le cas de la Cardiff University et du rapport Jarratt

Dans les années 80, la Cardiff University de Grande-Bretagne s'est trouvée en péril financièrement, pratiquement au bord de la faillite, sauvée in extremis par le gouvernement qui lui imposa une fusion avec un autre établissement (Fulton, 2002, p. 192). L'interprétation courante en attribue la responsabilité aux décisions du recteur de l'époque. On avance également, suite aux enquêtes, que le conseil d'administration n'a pas été en mesure d'assurer la saine gestion financière de l'établissement malgré qu'il en avait la responsabilité et l'autorité. Pourtant, les professeurs sonnaient l'alarme depuis quelques années déjà, mais ils avaient une faible capacité d'intervention dans la gestion de l'établissement. La gouvernance y était clairement managériale, le recteur y ayant pratiquement un statut de PDG et le conseil d'administration étant essentiellement composé de membres externes (Fulton, 2002, p. 192) :

As Shattock (1994) points out, the Jarratt prescription of a strong managerialist Vice Chancellor and a Council dominated by lay members was a fair description of the situation at Cardiff, where academic staff had for some years expressed concern, but with no power to put a stop to actions which were endangering the university's survival.

Le parallèle est clair entre le cas de l'UQAM et celui de la Cardiff University. Le recteur-dirigeant de l'UQAM avait, dans les faits, les mains libres pour aller de l'avant avec sa vision ambitieuse sans avoir à répondre aux critiques des professeurs. Le conseil d'administration, composé à près de 40% de membres externes (6/16) et de moins de 20% de professeurs, n'était pas en mesure de s'y opposer. Le rapport Jarratt (1985) est en quelque sorte le précurseur britannique du rapport de l'IGOPP. Que proposait-il pour assurer la saine gouvernance financière des universités ? Des prescriptions managériales similaires à celles qu'on retrouve dans le rapport de l'IGOPP et qui n'ont pas fonctionné à la Cardiff University. Selon Fulton (2003, p. 158 ; voir également Shattock, 2006), c'est le paradoxe des prescriptions managériales comme celles du rapport Jarrat et du rapport de l'IGOPP. Ces rapports proposent des modes de gouvernance managériales qui sont justement caractéristiques des universités qui ont été en grande difficulté :

there was also resistance to attempts to impose directive management which excluded academic staff, with critics such as Shattock (1994) pointing out that nearly all of those universities which had experienced serious difficulties in recent years had in fact been characterised not by the traditional and so-called 'inefficient' structures of academic self-government, but by strong central management supported by lay governors.

Selon l'un des pionniers des codes de bonne gouvernance (Cadbury, 2000, p. 9), l'un des plus importants principes que ces codes devraient implanter est « *the need for appropriate checks and balances in the governance structure* ». La dominance des membres externes dans le conseil d'administration d'une université va tout à fait à l'encontre de ce principe car ces derniers ne sont pas en mesure d'agir comme une opposition crédible, motivée et informée à un recteur imprudent, comme l'illustrent les cas de la Cardiff University et de l'UQAM. Quel paradoxe de voir Toulouse et Allaire (2008) présenter les prescriptions managérialistes de leur rapport IGGOP (2007) comme un rempart contre les problèmes de gouvernance alors que ce sont ces prescriptions elles-mêmes qui ont été à la source des problèmes sérieux de gouvernance documentés dans le monde !

Une organisation à la mission complexe et intangible, et ayant recours à un important capital humain, doit largement distribuer les droits de décision et de contrôle aux nombreux porteurs de la mission travaillant au quotidien à son accomplissement. Grandori (2004, p. 5) formule cette idée des sciences de l'organisation de la façon suivante :

that decision rights should be assigned to actors possessing relevant knowledge, that decision rights cannot be separated from action rights in complex activities, and that control rights cannot easily be separated from action and decision rights in knowledge-intensive activity.

L'université doit compter sur une gestion et une gouvernance qui s'appuient très largement sur des mécanismes internes d'autocontrôle sur la base de critique mutuelle dans la tradition collégiale. Le managérialisme est une bonne idéologie pour qui veut échapper aux processus

collégiaux de critique mutuelle. Un conseil d'administration composé aux deux tiers de membres externes est une instance incapable de porter un jugement éclairé, et incapable d'agir à titre de mécanisme de contrôle d'un recteur-PDG sans opposition. Des projets comme ceux de l'Îlot Voyageur ne devraient pas échapper à la critique interne, à l'autocritique en quelque sorte. Pour cette raison et pour d'autres, il faut s'inquiéter de la tendance des rectorats à tendre vers plus de managérialisme, une approche sans fondement à l'université.

Quel rôle reste-t-il à un conseil d'administration et à ses membres externes ? Les membres externes sont traditionnellement des amis de l'établissement et ils doivent faire leur part pour assurer la place et la viabilité de l'organisation dans son milieu, dans la société. Leur rôle est alors tourné vers l'extérieur de l'organisation, plutôt que vers l'intérieur. Étant donné les limites fondamentales à sa capacité d'agir à titre de porteur de la mission de l'établissement, le conseil d'administration ne peut qu'avoir un rôle limité dans le fonctionnement interne d'une université ou d'un hôpital. Au mieux, dans sa fonction de contrôle, il doit vérifier que les instances inférieures ont fait leur travail selon les règles établies. Il s'assure que les procédures sont respectées, que toutes les instances qui doivent se prononcer l'ont fait dans les formes. Les règles de fonctionnement de ces instances collégiales de choix collectifs ont largement pour but d'assurer la collégialité et le contrôle mutuel, d'assurer que ceux qui sont habilités à se prononcer et à décider ont pu le faire. Il est donc important et utile qu'il y ait un gardien ultime de ces règles.

Rien dans les règles de « bonnes gouvernances » courantes inspirées des organisations mécanistes ne pourra donner au conseil d'administration des universités la capacité de mieux contribuer à la mission de ces organisations, ni même d'empêcher tout dérapage. Ces règles nous proviennent directement de modèles d'organisation hiérarchique dominée par des fournisseurs de capital financier dispersés, et sont peu pertinentes dans les organisations de services humains complexes dominées par les fournisseurs du capital humain (les écoles, les hôpitaux, les universités). Ce qui a peut-être un sens dans les organisations publiques mécanistes n'en a pas nécessairement dans les écoles, les hôpitaux et les universités, dont les porteurs de la mission sont ceux-là même qui font le travail

Gouvernance collégiale

Birnbaum (2003, p. 9) distingue la gouvernance « dure » de la gouvernance « douce » de la façon suivante :

“Hard” (or “rational”) governance refers to the structures, regulations, and systems of sanctions in an organization that define authority relationships, prescribe certain organizational processes and encourage compliance with enacted policies and procedures. “Soft (or interactional) governance encompasses the systems of social connections and interactions in an organization that help to develop and maintain individual and group norms.

Comme le souligne Lampel (2004, p. 232) les scandales à la Enron et les crises de gouvernance nous poussent malheureusement vers un renforcement de la gouvernance « dure » et formelle fondée sur les règles, l'autorité et la loi, probablement sous l'effet de l'archétype managérialiste. Or ce qui fait la force d'une organisation à la mission, aux moyens et aux résultats complexes, indéterminés, opaques et ambigus comme l'université, c'est la gouvernance « douce » et peu formalisée fondée sur l'engagement des porteurs de la mission et sur les normes sociales qui encadrent les décisions individuelles et permettent la critique mutuelle et la collégialité en général. Ces mécanismes de gouvernance « douce » justifient l'autorité fonctionnelle des professeurs et des universités dans la société. Au contraire, les mécanismes de gouvernance « dure » relèvent d'un régime de confiance faible et de contrôle à distance au moyen d'indicateurs superficiels. Comme l'indique Fulton (2003, p. 159), on tente de redéfinir les professeurs non plus comme les responsables de fonctions et de valeurs importantes dans la société, comme les porteurs d'une institution sociale de premier plan, mais comme des fournisseurs de services aux intérêts étrangers à la mission de l'université. Dans cet esprit, la société ne peut avoir confiance en eux et il faut donc les contrôler étroitement. C'est le type de régime qu'instaure le managérialisme, comme le soulignent Reed, Meek et Jones (2002, p. xxii) :

new managerialism/new public management comprise an innovative configuration of institutional, organisational and operational reforms that, collectively, push universities

towards governance structures and practices characterised by a 'low trust/high control' syndrome.

Dans une organisation complexe fondée sur le jugement de ceux qui font le travail, on ne peut efficacement remplacer le sens des responsabilités et la critique mutuelle de tous les porteurs de la mission par un contrôle externe sur et de la haute direction comme le fait le managérialisme. Ces mécanismes de contrôle n'ont tout simplement pas cette capacité en situation de complexité des connaissances et des valeurs comme les sciences de l'organisation l'ont montré (Grandori, 2001; Dupuis, 2004; Dupuis, Farinas et Demers, 2004; Dupuis, 2007b). Les mécanismes du collégialisme et de la gouvernance « douce » ont justement pour force de mettre au premier plan la responsabilité de chacun, et les processus qui assurent que cette responsabilité puisse se développer, s'entretenir et se déployer. On peut et on doit cultiver ce sens des responsabilités, et non le décourager et l'affaiblir par une transformation managériale inefficace des universités. Les processus collégiaux de persuasion et d'autocontrôle ne sont pas seulement une source de coûts de fonctionnement et de lenteur dans la prise de décision, ce sont en même temps des investissements dans l'identité commune et dans le sens des responsabilités de chacun, bref dans le capital social d'autogouvernance de l'institution universitaire.

Bibliographie étendue

Ackroyd, Pamela and Stephen Ackroyd (1999), « Problems of University Governance in Britain. Is More Accountability the Solution? », *The International Journal of Public Sector Management*, 12 (2), 171-185.

Amaral, Alberto et António Magalhães (2002), « The Emergent Role of External Stakeholders in Europe Higher Education Governance », dans Amaral, Alberto, Glen A. Jones et Berit Karseth (dir.), *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance*. Kluwer Academic Publishers.

Berdahl, Robert (1990), « Academic Freedom, Autonomy and Accountability in British Universities », *Studies in Higher Education*, 15 (2), 169-180.

Birnbaum, Robert (1988), *How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Birnbaum, Robert (1992), *How Academic Leadership Works: Understanding Success and Failure in the College Presidency*. Jossey Bass Publishers, San Francisco.

Birnbaum, Robert (2001), *Management Fads in Higher Education: Where They Come From, What They Do, and Why They Fail*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 2001.

Birnbaum, Robert (2003), « The End of Shared Governance: Looking Ahead or Looking Back ». <http://www.usc.edu/dept/chepa/gov/roundtable2003/birnbaum.pdf>. Une version de cet article a été publiée sous le même titre en 2004 dans la revue *New Directions for Higher Education*, no 127, p. 5-22.

Blau, Peter M. (1973), *The Organization of Academic Work*. John Wiley & Sons. Il existe une deuxième édition publiée en 1994 qui comprend une nouvelle introduction.

Buckland, Roger (2004), « Universities and Industry: Does the Lambert Code of Governance Meet the Requirement of Good Governance? », *Higher Education Quarterly*, vol. 58, no 4, p. 243-257.

Burns, T. et G.M. Stalker (1994), *The Management of Innovation*. 3^e édition (1^{ère} édition en 1961). Oxford University Press.

Cadbury, A. (2000), « The Corporate Governance Agenda », *Corporate Governance*, 8, p. 7-15.

Cameron, David M. (1991), *More than an Academic Question: Universities, Government, and Public Policy in Canada*. The Institute for Research in Public Policy.

Chait, R., Holland, T. P. et Taylor, B. E. (1991), *The Effective Board of Trustees*. ACE/McMillan, New York (2e édition ACE/Onyx en 1993).

Chait, R., Holland, T. P. et Taylor, B. E. (1996), *Improving the Performance of Governing Boards*. ACE/Onyx.

Clark, Burton R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.

Clark, Burton R. (1995), *Places of Inquiry: Research and Advanced Education in Modern Universities*. Berkeley: University of California Press.

Clark, Burton R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford : Pergamon/Elsevier.

Clark, Burton R. (2004), *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*. Open University Press.

Clark, Burton R. (2008), *On Higher Education. Selected Writings, 1956-2006*. The John Hopkins University Press.

Cohen, Michael D. et James G. March (1986), *Leadership and Ambiguity*, 2^e édition (1^{ère} édition en 1974), Harvard Business School Press.

Davies, Bronwyn (2003), « Death to Critique and Dissent? The Policies and Practices of New Managerialism and of 'Evidence-based Practice' », *Gender and Education*, vol. 15, no 1, p. 91-103.

De Boer, Harry et Leo Goedegebuure (2007), « 'Modern' Governance and Codes of Conduct in Dutch Higher Education », *Higher Education Research & Development*, 26 (1), 45-55.

De Boer, Harry, Bas Denters et Leo Goedegebuure (1998), « On Boards and Councils; Shaky Balances considered. The Governance of Dutch Universities », *Higher Education Policy*, 11, 153-164.

Deem, Rosemary (2004), « The Knowledge Worker, The Manager - Academic and The Contemporary UK University: New and Old Forms of Public Management », *Financial Accountability & Management*, 20 (2), 107-128.

Deem, Rosemary (2007), « Managing Contemporary UK Universities - Manager-academics and New Managerialism », *Academic Leadership. The Online Journal*. Vol. 1 no 3, 13 pages.

Deem, Rosemary et K. J. Brehony (2005), « Management as Ideology: The case of "new managerialism" in Higher Education », *Oxford Review of Education*, 31 (2), 217-235.

Deem, Rosemary, Sam Hillyard et Mike Reed (2007), *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism: The Changing Management of the UK Universities*, Oxford: Oxford University Press.

Dearlove, John (1995), « Collegiality, Managerialism and Leadership in English Universities », *Tertiary Education and Management*, vol. 1, no 2, p. 161-169.

Dearlove, John (1998), « The Deadly Dull Issue of University "Administration"? Good Governance, Managerialism and Organising Academic Work », *Higher Education Policy*, 11, p. 59-79.

Dearlove, John (2002), « A Continuing Role For Academics: The Governance of UK Universities in the Post-Dearing Era », *Higher Education Quarterly*, vol. 56, no 3, p. 257-275.

Delanty, Gerard (2002), « The Governance of Universities: What is the Role of the University in Knowledge Society? », *Canadian Journal of Sociology/Cahiers canadiens de sociologie*, vol. 27, no 2, p. 185-198.

Donaldson, Lex (2001). *The Contingency Theory of Organizations*. Sage Publications.

Dupuis, Alain (2004), « Quel modèle de gouvernance inspire les fusions d'établissements socio-sanitaires ? », *Cahier de recherche du Cergo*, 2004-02.

Dupuis, Alain, Luc Farinas et Louis Demers (2004), « Gouvernance et fusions d'établissements socio-sanitaires », *Revue Gouvernance*, vol. 1, no 2, 2004.

Dupuis, Alain (2007a), « The basic governance structure of the knowledge economy : Cross-organizational knowledge communities and generic knowledge in the systems of advanced technological knowledge », *Cahier de recherche du Cergo*, 2007-02.

Dupuis, Alain (2007b), « La complexité des connaissances et des valeurs dans l'organisation des services humains. Le cas de l'aide aux sans-abri. », *Cahier de recherche du Cergo*, 2007-05.

Eustace, Rowland (1994), « University Autonomy: The '80s and After », *Higher Education Quarterly*, 48 (2), 86-117.

Fama, E. et M. Jensen (1983a), « Separation of Ownership and Control », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, p. 301-325.

Fama, E. et M. Jensen (1983b), « Agency Problems and Residual Claims », *Journal of Law and Economics*, vol. 26, p. 327-359.

Freidson, Eliot (1994), *Professionalism Reborn*. Chicago. The University of Chicago Press.

Freidson, Eliot (2001), *Professionalism. The Third Logic*. Chicago. The University of Chicago Press.

Fulton, Oliver (2002), « Higher Education Governance in the UK », dans Amaral, Alberto, Glen A. Jones et Berit Karseth (dir.), *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance*. Kluwer Academic Publishers.

Fulton, Oliver (2003), « Managerialism in UK Universities: Instable Hybridity and the Complications of Implementation », dans Amaral, Alberto, V. Lynn Meek et Ingvild M. Larsen (Dir.), *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers, p. 31-53.

Goedegebuure, L. and M. Hayden (2007), « Overview: Governance in Higher Education - Concepts and Issues », *Higher Education Research & Development*, 26 (1), 1-11.

Goodman, Paul (1962), *The Community of Scholars*. New York: Random House.

Gornitzka, Åse et Johan P. Olsen (2006), « Making Sense of Change in University Governance », Working Paper no 2, January 2006 (www.arena.uio.no/publications), Centre for European Studies, University of Oslo.

Grandori, Anna (2001), *Organization and Economic Behavior*. Londres and New York: Routledge.

Grandori, Anna (2004), « Introduction », dans Anna Grandori, dir. (2004), *Corporate Governance and Firm Organization*, Oxford University Press.

Grandori, Anna et Giuseppe Soda (2004), « Governance with Multiple Principals: An Empirically-Based Analysis of Capital Providers' Preferences and Superior Governance Structure », dans Anna Grandori, dir. (2004), *Corporate Governance and Firm Organization*, Oxford University Press.

Gumport, P.J. (2000), « Academic Restructuring: Organizational Change and Institutional Imperatives », *Higher Education* 39, 67-91.

Gumport, P.J. and Snyder Stuart K. (2002), « The Formal Organization of Knowledge », *The Journal of Higher Education*, 73 (3), 375-408.

Hasenfeld, Yeheskel (1983), *Human Service Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Hardy, Cynthia (1996), *The Politics of Collegiality. Retrenchment Strategies in Canadian Universities*. McGill-Queen's University Press. Montréal & Kingston.

Henkel, Mary (2005), « Academic Identity and Autonomy in a Changing Policy Environment », *Higher Education*, 49, 155-176.

Henkel, Mary (2007), « Can Academic Autonomy Survive in the Knowledge Society? A Perspective from Britain », *Higher Education Research & Development*, 26, 87-99.

Hood, Christopher (1998), *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*. Oxford University Press.

Horn, M. (2002), « Academic Freedom, Academic Tenure, University Autonomy, and Governance in Canada: A Bibliography », *History of Intellectual Culture*, 2, 1-25.

IGOPP (2007), *Rapport du Groupe de travail sur la gouvernance des universités du Québec*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, septembre 2007, 19 pages.

[Jarratt Report, 1985] Committee of Vice-Chancellors and Principals (CVCP). Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities. London: CVCP, 1985.

Jensen, M. et W. Meckling (1976), « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », *Journal of Financial Economics*, vol. 3, p. 305-360.

Johnston, Susan Whealler (2003), « Faculty governance and effective academic administrative leadership », *New Directions for Higher Education*, 2003, no 124, 57-63.

Jones, Glen A. (2002), « The Structure of University Governance in Canada: A Policy Network Approach », dans Amaral, Alberto, Glen A. Jones et Berit Karseth (dir.), *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance*. Kluwer Academic Publishers.

Jones, Glen A. et Michael L. Skolnik (1997), « Governing Boards in Canadian Universities », *The Review of Higher Education*, vol. 20, no 3, p. 277-295.

Jones, Glen A., Theresa Shanahan and Paul Goyan (2001), « University Governance in Canadian Higher Education », *Tertiary Education and Management*, 7, 135-148.

Jones, Glen A., Theresa Shanahan and Paul Goyan (2002), « Traditional Governance Structures - Current Policy Pressures: the Academic Senate and Canadian Universities », *Tertiary Education and Management*, 8, 29-45.

Knight, Michael (2002), « Governance in Higher Education Corporations: A Consideration of the Constitution Created by the 1992 Act », *Higher Education Quarterly*, 56 (3), 276-286.

Kogan, Maurice (1999), « Academic and Administrative Interface », dans Henkel, M. et B. Little (dir.), *Changing Relationships Between Higher Education and the State*. London: Jessica Kingsley, p. 263-279.

Lampel, Joseph (2004), « The Benefit of Doubt: Shadow Norms and Governance in Trust-based Organizations », dans Anna Grandori, dir. (2004), *Corporate Governance and Firm Organization*, Oxford University Press.

Lapworth, S. (2004), « Arresting Decline in Shared Governance: Towards a Flexible Model for Academic Participation », *Higher Education Quarterly*, 58, 299-314.

Marginson, S. et M. Considine (2000), *The Enterprise University*. Cambridge University Press.

Maassen, Peter (2003), « Shifts in Governance Arrangements », dans Amaral, Alberto, V. Lynn Meek et Ingvild M. Larsen (Dir.), *The Higher Education Managerial Revolution?* Kluwer Academic Publishers, p. 31-53.

Meyer, H.-D. (2002), « The New Managerialism in Education Management : Corporatization or Organizational Learning? », *Journal of Educational Administration*, 40 (6), 534-551.

Millet, John D. (1962), *The Academic Community: An Essay on Organization*, McGraw-Hill.

Mintzberg, Henry (1979), *The Structuring of Organizations*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.

Mintzberg, Henry (1989), *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, Free Press.

Mintzberg Henry et Jan Rose (2003), « Strategic Management Upside Down: Tracking Strategies at McGill University from 1829 to 1980 », *Canadian Journal of Administrative Science*, 20 (4), p. 270-290.

Moodie, Graeme C. et Rowland Eustace (1974), *Power and Authority in British Universities*. London: George Allen & Unwind Ltd.

Musselin, Christine (2005), *Le marché des universitaires. France, Allemagne, États-Unis*. Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques.

Meek, Lynn V. (2002), « On the Road to Mediocracy? Governance and Management of Australian Higher Education in the Market Place », dans Amaral, Alberto, Glen A. Jones et Berit Karseth (dir.), *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance*. Kluwer Academic Publishers.

Perrow, Charles (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*. Brooks/Cole Publishing Company. Belmont, California.

Reed, Michael I., V. Lynn Meek et Glen A Jones (2002), « Introduction ». Dans Amaral, Alberto, Glen A. Jones et Berit Karseth (dir.), *Governing Higher Education: National Perspective on Institutional Governance*. Kluwer Academic Publishers.

Sciulli, David (1986). « Voluntaristic Action as a Distinct Concept: Theoretical Foundations of Societal Constitutionalism », *American Sociological Review*, 51, 743-766. Cet article comporte une analyse du collégialisme.

Scott, W. Richard (2003), *Organizations, Rational, Natural, and Open Systems*. 5e édition, Prentice Hall.

Shattock, Michael (1994), *The UGC and the Management of British Universities*. Buckingham: Society for Research into Higher Education and Open University Press.

Shattock, Michael (1998), « Dearing on Governance - The Wrong Prescription », *Higher Education Quarterly*, 52 (1), 35-47.

Shattock, Michael (1999), « Governance and Management in Universities: the Way We Live Now », *Journal of Educational Policy*, 14 (3), 271-282.

Shattock, Michael (2002), « Re-Balancing Modern Concepts of University Governance », *Higher Education Quarterly*, 56 (3), 235-244.

Shattock, Michael (2006), *Managing Good Governance in Higher Education*. Open University Press.

Tapper, Ted et David Palfreyman (1998), « Continuity and Change in the Collegial Tradition », *Higher Education Quarterly*, 52(2), 142-161.

Trakman, L. (2008), « Modelling University Governance », *Higher Education Quarterly*, 62, 63-83.

Toulouse, Jean-Marie (2007), *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques, juin 2007, 72 pages.

Toulouse, Jean-Marie et Yvan Allaire (2008), « Des leçons à tirer de l'épisode UQAM », *Le Devoir*, 30 juin 2008, p. A7.

Umbriaco, Michel (1999), *Visions de l'Université par les recteurs et vice-recteurs du Québec en 1994*. Thèse de doctorat, Université Laval, Québec.

Vérificateur général du Québec (2008), « Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale concernant la vérification particulière menée auprès de l'Université du Québec à Montréal. Partie II – Principaux facteurs responsables des pertes de l'Université du Québec à Montréal ». <http://www.vgq.gouv.qc.ca/publications/juin2008/RapportUQAM.pdf>

Water, Malcolm (1989), « Bureaucratization, and Professionalization: A Weberian Analysis », *The American Journal of Sociology*, 94, 945-972.

Waugh Jr., W.L. (1998), « Conflicting values and cultures: The managerial threat to university governance », *Policy Studies Review*, 15 (4), p. 61-73.

Waugh Jr., W.L. (2003), « Issues in University Governance: More “Professional” and Less Academic », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 585-584.

Weick, Karl et Reuben R. McDaniel, Jr. (1989), « How Professional Organizations Work: Implications for School Organization and Management », in Sergiovanni, Thomas J. and John H. Moore, *Schooling for Tomorrow*, Allyn and Bacon, p. 330-355.

Whitley, Richard (2000), *The Intellectual and Social Organisation of the Sciences*. 2e édition, Clarendon Press, Oxford.